



University of Groningen

Conflicting interests in corporate regulation

Stamhuis, Jellienke Nassima

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Stamhuis, J. N. (2006). Conflicting interests in corporate regulation: an exploration of the limits of the interactionist approach to legislation in employee participation and corporate governance. Groningen: s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

SAMENVATTING

Tot het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw werd de rechtstheorie gedomineerd door het klassieke instrumentalistische model van centrale sturing door middel van wetgeving. Dit instrumentalistische model beschrijft dat de wetgever eenzijdig beleidsdoeleinden vaststelt en in regelgeving expliciteert. Inmiddels is dit model zowel in theorie als in praktijk achterhaald geraakt. Tegenwoordig wordt regelgeving steeds meer overgelaten aan het te reguleren sociale veld, waardoor voor burgers een actievere rol is weggelegd in het reguleringsproces. Regelgeving wordt niet langer eenzijdig door de wetgever ontwikkeld en opgelegd, maar is het resultaat van interactie tussen wetgever, rechterlijke macht, bestuurders, relevante belangengroeperingen, wetenschappers, media en normadressaten zelf. Deze ontwikkeling heeft geleid tot rechtstheoretisch onderzoek naar een alternatief model waarin het wetgevingsproces wordt beschouwd als een interactief proces. In dit model wordt regelgeving beschouwd als het product van een gelijkwaardig partnerschap tussen wetgever en burgers. De meest expliciete uiting van deze theoretische positie is de interactionistische wetgevingstheorie. In deze dissertatie wordt onderzocht wat de grenzen zijn van de interactionistische theorie als beschrijvend kader, aan de hand van de hieronder te noemen casestudies.

DE INTERACTIONISTISCHE WETGEVINGSTHEORIE

In *hoofdstuk I* is het theoretisch kader van deze dissertatie weergegeven aan de hand van een reconstructie van de interactionistische theorie van wetgeving. Er is gekozen voor een reconstructie omdat de interactionistische wetgevingstheorie een pluralistisch karakter heeft waardoor het moeilijk is om haar als één uniform geheel te bespreken. In sommige interactionistische studies zijn normatieve argumenten aangedragen ter rechtvaardiging van een interactieve wetgevingsaanpak; in andere studies is een empirisch model ontwikkeld van interactieve wetgeving gebaseerd op de analyse van feitelijke wetgevingsprocessen. Een ander verschil betreft de fases in het wetgevingsproces. Soms staat het totstandkomingsproces van interactieve wetgeving centraal; dan weer het implementatieproces van interactieve wetgeving. Deze dissertatie richt zich met name op de interactionistische theorie als empirisch model.

Het empirisch model is uiteindelijk samengevat in een aantal fundamentele stellingen aan de hand waarvan de interactionistische theorie kan worden bediscussieerd. De centrale thema's die de essentie van de benadering omvatten en in de stellingen hun beslag krijgen zijn: (1) symbolische functies van wetgeving, (2) consensusoriëntatie, (3) aspiratieve normen en (4) zelfregulering. De stellingen

worden gehanteerd als een middel om de casestudies te analyseren. Zij luiden als volgt:

1. Naast de traditionele instrumentele en waarborgfuncties van wetgeving kan een complex van symbolische – communicatieve en expressieve – functies worden onderscheiden in interactieve wetgeving.
2. Consensus speelt een belangrijke rol in interactieve wetgeving.
3. Aspiratieve normen spelen een belangrijke rol in interactieve wetgeving. Deze normen vertegenwoordigen fundamentele aspiraties of idealen en worden geleidelijk geconcretiseerd door interactie en communicatie in het wetgevingsdebat.
4. Zelfregulering speelt een belangrijke rol in interactieve wetgeving.

Tot op heden is de interactionistische theorie voornamelijk toegepast op wetgeving rond ethische onderwerpen, waarbij men uitgaat van de gedachte dat juist de regulering van dit soort onderwerpen baat heeft bij een interactieve benadering. Eén van de leidende hypothesen in deze dissertatie is dat het analytische kader van de interactionistische theorie contextafhankelijk en domeinspecifiek is.

De interactionistische theorie gaat uit van een sterke consensusoriëntatie, te weten consensus als vertrekpunt of als beoogd eindresultaat van het interactieve wetgevingsdebat. In het licht hiervan en teneinde de grenzen van de interactionistische theorie te verkennen, is het zinvol om te onderzoeken of zij ook geschikt is voor de analyse van wetgevingsprocessen waar die veronderstelde consensus niet aannemelijk lijkt. Om die reden ligt de nadruk in deze dissertatie op wetgeving in situaties van (sterk) conflicterende belangen. De theorie is getoetst aan wetgeving op het terrein van medezeggenschap en corporate governance, welke onderwerpen worden gekenmerkt door grote belangentegenstellingen. De centrale vraagstelling luidt:

In hoeverre biedt de interactionistische theorie van wetgeving een adequaat beschrijvend kader voor reguleringsprocessen op het terrein van medezeggenschap en corporate governance, die worden gekenmerkt door de aanwezigheid van conflicterende belangen?

DE NEDERLANDSE CONTEXT

Hoofdstuk II zet uiteen hoe het Nederlandse wetgevingsproces verloopt en beschrijft hoe wetten tot stand komen. Dit hoofdstuk is met name geschreven voor niet-Nederlandse lezers om hen een achtergrond te bieden waartegen de casestudies beter kunnen worden begrepen. Hierbij is ingegaan op een aantal hoofdrolspelers en centrale begrippen in het Nederlandse wetgevingsproces. Ook wordt een beknopt overzicht gegeven van de Nederlandse politieke cultuur en haar recente geschiedenis,

waarbij onder meer begrippen als 'verzuiling', 'ontzuiling' en 'poldermodel' aan de orde komen.

DE CASESTUDIES

De casestudies zijn uiteengezet in de *hoofdstukken III tot en met V*. Zij bevatten een beschrijving van de reguleringsprocessen rond de Wet op de Ondernemingsraden van 1950 tot 1979 (hoofdstuk III), de Wet op de Ondernemingsraden vanaf 1979 tot nu (hoofdstuk IV), en de Nederlandse Corporate Governance Code van 2003, beter bekend als de Code Tabaksblat (hoofdstuk V). Zoals hiervoor aangegeven, gaat het om voorbeelden van regelgeving in situaties van sterk conflicterende belangen. Voorts hebben de casestudies gemeen dat ze betrekking hebben op de regulering van structuren in ondernemingen. Elke onderneming is opgebouwd uit verschillende 'componenten' waartussen bepaalde fundamentele belangentegenstellingen bestaan. In de Wet op de Ondernemingsraden staat, kort gezegd, de belangentegenstelling tussen de werknemer en de ondernemer/onderneming centraal. In de Code Tabaksblat gaat het om conflicterende belangen tussen aandeelhouders, bestuurders, commissarissen en verschillende andere stakeholders, onder wie met name de werknemers.

Uit de casestudies blijkt dat de Wet op de Ondernemingsraden niet goed past binnen het descriptieve kader van de interactionistische theorie. In het reguleringsproces rond de Wet op de Ondernemingsraden vóór 1979 was consensus ver te zoeken. Het wetgevingsproces werd daarentegen gekenmerkt door dissensus ten aanzien van de centrale waarden van medezeggenschap. De sterke controverse in het wetgevingsdebat leidde driemaal tot een wetgevingscompromis. Het belangrijkste compromis werd verankerd in de wet van 1979. Dit wetgevingscompromis bracht verzelfstandiging voor de ondernemingsraad – de ondernemer mocht daarin niet langer deelnemen – maar introduceerde tevens de 'overlegvergadering', hetgeen de ondernemer een nieuw platform gaf om in overleg te treden met zijn werknemers. Het compromis bood een concreet kristallisatiepunt waarbinnen de botsende centrale waarden en belangentegenstellingen een plek konden vinden. De twee centrale, controversiële waarden die door middel van het compromis in evenwicht werden gebracht waren het 'goed functioneren van de werknemer' en het 'goed functioneren van de onderneming'.

In 1979 vond een omslag plaats in het reguleringsproces rond de Wet op de Ondernemingsraden. De mate van consensus in het debat nam sterk toe. Deze consensus had echter geen betrekking op de achterliggende doelen en waarden van medezeggenschap, maar op het in stand houden van het compromis van 1979. Dit uitte zich in vergaande 'technisering' van het wetgevingsdebat. Niet langer werd gediscussieerd over het belang van of het recht op medezeggenschap, maar werd op technisch niveau gesleuteld aan de reeds bestaande wet. Pas recentelijk lijkt het

reguleringsdebat over medezeggenschap zich weer te richten op de achterliggende doelen en waarden.

In tegenstelling tot de Wet op de Ondernemingsraden, lijkt de Code Tabaksblat goed te passen binnen het descriptieve kader van het interactionistische model. Er bestond in het reguleringsproces een hoge mate van consensus over de invulling van het achterliggende doel van de Code, 'good corporate governance'. Voorts kan het collectief aan 'principles' en 'best practices' in de Code worden beschouwd als een aspiratie. Ten slotte werd de Code als een voorbeeld van zelfregulering gepresenteerd en door velen ook zo beschouwd.

De reden waarom juist de Code Tabaksblat zo goed lijkt aan te sluiten bij het interactionistisch model is dat het debat rond de regulering van corporate governance in feite niet werd gekenmerkt door de aanwezigheid van belangentegenstellingen. Vanaf het prille begin van het reguleringsproces rondom corporate governance werden de werknemersorganisaties, één van de centrale belangenvertegenwoordigers, buiten de discussie gehouden. De Commissie Tabaksblat was, net als de overheid, bang voor 'polderachtige' situaties waarin werknemers voor grote vertraging in het reguleringsproces zouden zorgen. De samenstelling van de Commissie Tabaksblat kan worden gekwalificeerd als een typisch 'old-boys network', waarbinnen de leden van de Commissie – afkomstig uit de Nederlandse bedrijfstop – als 'gelijkgestemden onder elkaar' in debat konden treden.

De overheid stond de Commissie toe een setting te creëren die geen recht deed aan de werkelijkheid, maar juist de schijn wekte dat corporate governance niet wordt gekenmerkt door belangentegenstellingen. Dat een interactief reguleringsproces de werkelijke belangentegenstelling tussen stakeholders kan 'verbergen' is een interessante bevinding. Het reguleringsproces rond de Code Tabaksblat is in *hoofdstuk VI* dan ook omschreven als een vorm van 'verwongen' interactieve wetgeving, waarmee de constatering dat de Code goed lijkt te passen in het descriptieve kader haar waarde voor de centrale vraagstelling heeft verloren. Immers, het gaat niet langer om een situatie van belangentegenstellingen. Tevens wordt het 'high-risk' karakter van de interactionistische benadering erdoor blootgelegd.

Op grond van het voorbeeld van het reguleringsproces rond de Code Tabaksblat, is in *hoofdstuk VI* betoogd dat interactieve wetgeving een betere representatie vormt van de verhoudingen in het te reguleren veld indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden: (1) een inclusief reguleringsproces; (2) een hoge mate van formaliteit in het debat, teneinde de deelnemers in staat te stellen botsende perspectieven te expliciteren; en (3) een publieke ruimte als forum voor het debat.

CONCLUSIE

De conclusie op basis van de bevindingen van de casestudies is dat het analytisch kader van de interactionistische theorie deels kan worden gefalsificeerd, deels kan worden bevestigd en deels kan worden aangevuld.

Ter bevestiging en aanvulling van het interactionistische kader tonen de casestudies de meerwaarde aan van de interactionistische erkenning van symbolische functies van wetgeving. Deze functies gaven een beter inzicht in de werking van wetgevingsprocessen in de casestudies. Zij openden als het ware een 'theoretisch venster' waardoor allerlei soorten communicaties in het wetgevingsproces konden worden bestudeerd. Voorts lieten de casestudies zien dat één van de symbolische functies, de communicatieve functie, nog verder kon worden verfijnd in verschillende subfuncties. Deze communicatieve subfuncties speelden niet alleen een rol in het implementatieproces maar ook al in het totstandkomingsproces van wetgeving. Ook maakten deze subfuncties de rol inzichtelijk van communicatie in het wetgevingsproces tijdens periodes van dissensus.

Ondanks deze gedeeltelijke bevestiging en aanvulling, geldt als voornaamste conclusie dat de interactionistische wetgevingstheorie geen adequaat beschrijvend kader biedt voor wetgeving in situaties van conflicterende belangen. Het grootste probleem is de dominante consensusoriëntatie. In het bijzonder wordt hierdoor de realiteit van wetgevingscompromissen miskend, evenals de functies die dergelijke compromissen kunnen hebben in het wetgevingsproces. Het descriptieve interactionistische model van wetgeving moet daarom worden gezien als contextafhankelijk en domeinspecifiek. Alhoewel het een geschikt kader biedt om de regulering van ethische thema's te beschrijven, faalt het model in de beschrijving van wetgevingsprocessen rond thema's die worden gekenmerkt door belangen- tegenstellingen.